

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ  
СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ НА МЕЗОРІВНІ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING  
DEVELOPMENT AT THE MESO-LEVEL****Білошицька Н.М.,  
аспірант***Інститут законодавства Верховної Ради України*

У статті здійснено теоретико-прикладний аналіз адміністративно-правових проблем розвитку стратегічного планування на мезорівні. Доведено, що у нинішніх умовах стратегічному плануванню в системі місцевого самоврядування необхідно вийти на якісно новий рівень, перш за все, з точки зору чіткого адміністративно-правового позиціонування відповідних планів в системі керівних документів управління на мезорівні. Наголошено, що проблема стратегічного планування на рівні великих корпорацій, окремих фірм тощо, представлена в них куди більш широко і детально, ніж питання стратегічного планування в системі публічного управління. Зазначено, що перспективи господарської та інвестиційної діяльності цієї групи суб'єктів стратегічного планування мають суттєвий вплив на подальший розвиток цілих регіонів, а на мезорівні аналогічну значимість можуть мати також перспективи діяльності відділень, філій та інших територіально відокремлених підрозділів великих виробничих структур. Доведено, що ефективне стратегічне планування на всіх рівнях управління – від державного до місцевого – можливо лише за умови того, що воно враховує і включає в себе стратегічні плани, якщо не всіх господарюючих суб'єктів, то хоча б тих, які відіграють найбільш істотну роль в соціально-економічному розвитку даних територій. Визначено ряд особливостей, які характеризують адміністративно-правову специфіку стратегічного планування на мезорівні управління. Обґрунтовано, що відсутність відповідних позицій в існуючих законопроектах по стратегічному плануванню не можна пояснити ні чим іншим, як загальним трендом явного одержавлення вітчизняного місцевого самоврядування, яке є вкрай складним економічним і соціально-політичним феноменом і має різноманітну природу і форми прояву. Зроблений ряд висновків, що стосуються адміністративно-правового утвердження практики стратегічного планування в системі українського місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративне управління, мезорівень, стратегічне планування, громадянське суспільство, нормативно-правова база, стратегічне прогнозування.

The article provides a theoretical and Applied Analysis of administrative and legal problems of Strategic Planning Development at the meso-level. It is proved that in the current conditions, strategic planning in the local government system needs to reach a qualitatively new level, first of all, from the point of view of clear administrative and legal positioning of relevant plans in the system of management management documents at the meso-level. It is noted that the problem of strategic planning at the level of large corporations, individual firms, etc. is presented in them much more broadly and in detail than the issue of strategic planning in the public administration system. It is noted that the prospects of economic and investment activity of this group of strategic planning entities have a significant impact on the further development of entire regions, and at the meso-level, the prospects for the activities of branches, branches and other geographically separated divisions of large production structures may also have a similar significance. It is proved that effective strategic planning at all levels of government – from state to local – is possible only if it takes into account and includes strategic plans, if not all economic entities, then at least those that play the most significant role in the socio-economic development of these territories. A number of features that characterize the administrative and legal specifics of strategic planning at the meso-level of management are identified. It is proved that the lack of relevant positions in the existing draft laws on strategic planning cannot be explained by anything other than the general trend of obvious nationalization of domestic Local Self-Government, which is an extremely complex economic and socio-political phenomenon and has a diverse nature and forms of manifestation. A number of conclusions are drawn regarding the administrative and legal approval of the practice of strategic planning in the system of Ukrainian local self-government.

**Key words:** administrative law, administrative management, meso-level, strategic planning, civil society, regulatory framework, strategic forecasting.

**Постановка проблеми.** Поняття, природа та інструменти стратегічного планування в державному управлінні на сьогодні не досліджені та не пояснені належним чином, не отримали деталізованого опрацювання, опису та пояснення з позицій теорії державного управління та науки адміністративного права. При цьому без належної юридичної концептуалізації та прикладної юридизації стратегічного планування в державному управлінні якість цього інструменту, переважно розуміється і інтерпретується сьогодні з позицій економіки, управління підприємством тощо, але не з правових позицій. Стратегічне планування (як один з інструментів державного управління) на сьогодні в Україні недостатньо законодавчо врегульоване, адміністративно-правове забезпечення стратегічного планування володіє цілим рядом недоліків, містячи переважно вимоги здійснювати таке планування в рамках державного будівництва та державного управління, не вибудовуючи належну інструментально-логістичну платформу систематичного багатовекторного і комплексного «стратегування» в державному управлінні, наслідком чого є численні системні збої і частково систематична безрезультативність у виконанні ряду вже прийнятих документів стратегічного планування в Україні. Численні дефекти забезпечення і виконання бюджетних видаткових вимог, відображені, зокрема, в оцінках з боку вищих посадових осіб і докумен-

тах Рахункової палати України, нецільові витрати бюджетних коштів на досить великі суми, інші сучасні проблеми та недоліки державного управління в Україні (проблема неналежного державного управління – «bad governance») значною мірою зумовлені системними недоліками стратегічного планування в державному управлінні. Загострення міжнародної конкуренції практично по всіх галузях суспільних відносин (економіці, геополітиці, енергетиці, сфері водних ресурсів) актуалізує розуміння того, що грамотне і ефективне стратегічне планування стає заставою, детермінантою виживання державності, належної конкурентоспроможності та суверенітету держави, зміни модусу державного управління на модель «розумної держави» («smart state») і «розумного державного управління» («smart public administration»). В сучасній політико-правовій ситуації, питання вибору стратегічних цілей розвитку України і відповідного розвитку системи державного управління стоїть найбільш гостро. Все вищезазначене і зумовило актуальність даної статті.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Загально-понятійні аспекти, інструментарії, принципи та інші особливості стратегічного планування знаходили своє відображення у працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема вивченням проблематики стратегічного планування займалися: Д. Брайсон, А. Скотт, Р. Янг, А. Матей, Т. Догару,

Д. Мальтес, К. Сімерсон, Р. Грюніг, Р. Кюн, Л. Гудстейн, Т. Нолан, Дж. Пфайфер, А. Квік, Н. Бак, Т. Пойстер, А. Жираду, К. Макларні, М. Пучек, Д. Шпачек, І. Нартиса, Р. Путанс, О. Берданова, В. Вакуленко, В. Горбулін, В. Данн, Т. Лозинська, Т. Муравська, Н. Сментина, та ін. Разом з тим, названа тематична область виявилася недостатньо науково опрацьованою з точки зору саме адміністративно-правової науки, в адміністративно-правовій проекції.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою статті є комплексний, теоретико-прикладний аналіз адміністративно-правових проблем розвитку стратегічного планування на мезорівні.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективне функціонування системи стратегічного планування можливе тільки за умови її функціонування у вигляді єдиної системи владно-управлінських взаємодій на єдиній правовій і методологічній основі і при узгодженні планів довготривалих дій публічної влади і приватного бізнесу на основі практики державно-приватного партнерства [3]. Сказане в певній мірі стосується і становлення основ стратегічного планування в системі місцевого самоврядування, де подібна практика найбільшою мірою стикається з найнагальнішими потребами населення і соціально-економічного розвитку територій в цілому. У даній статті нам хотілося б зупинитися на тому, які не вирішені проблеми адміністративно-правового характеру є сьогодні перешкодою на шляху до реального утвердження практики стратегічного планування в системі місцевого самоврядування.

На даній момент весь хід розробки документів, що реалізують законодавство про стратегічне планування, показав, що рішення цього завдання є значно складнішим, ніж це передбачалося. За майже 10 років відповідний закон так і не є прийнятим. Головною, якщо не єдиною, причиною перенесення терміну підготовки ключових документів стратегічного планування (як галузевого, так і просторового характеру) є складна економічна ситуація в країні, серйозні проблеми всіх рівнів її бюджетної системи. Це ситуація, коли реальна прогнозованість і, скажімо так, довготривала планованість господарських і соціальних процесів на державному та регіональному рівнях поки не досить розвинені. Дійсно, загальноекономічна і фінансово-бюджетна ситуація в країні і її регіонах в даній час містить в собі елемент непередбачуваності і, в силу цього, мало сприяє прийняттю будь-якого роду довготривалих планів і програм. Питання про можливість виходу на відповідні показники економічної політики в країні на рівні 2013 р. все ще залишається відкритим. За різними прогнозами, в 2020 р приріст ВВП в Україні може скласти від 0,9% до 1,7% і, можливо, вже більше 2% в 2021 році [3]. Однак головна проблема не в конкретних цифрах цих прогнозів (на такому рівні вони все одно багато в чому схильні до статистичної похибки). Найбільш відомо те, що ключові параметри цих та інших прогнозів в основному прив'язані до двох факторів: перспектив повернення окупованого Криму та врегулювання ситуації на Донбасі. Оскільки і те, і інше знаходиться за межами нашого прямого впливу, всякий прогноз, а разом з ним і будь-які плани на більш-менш довготривалу перспективу багато в чому залишаються «ворожінням на кавовій гущі».

Однією із адміністративно-правових проблем існуючих сьогодні законопроектів є їх надмірна концентрація на органах державної влади та місцевого самоврядування [5]. Тим часом в сучасній економіці не менш значущими суб'єктами стратегічного планування виступають і приватні господарюючі суб'єкти, перш за все, великі корпорації. Навіть якщо просто звернутися до кола проведених наукових досліджень як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці – ми побачимо, що проблема стратегічного планування на рівні великих корпорацій, окремих фірм тощо, представлена в них куди більш широко і детально, ніж питання стратегічного планування в системі публічного управління. Перспективи господарської

та інвестиційної діяльності цієї групи суб'єктів стратегічного планування мають суттєвий вплив на подальший розвиток цілих регіонів. А на мезорівні аналогічну значимість можуть мати також перспективи діяльності відділень, філій та інших територіально відокремлених підрозділів великих виробничих структур. Без певного узгодження двох джерел стратегічного планування вкрай складно сформулювати достовірне бачення соціально-економічного розвитку території. Таким чином, ефективне стратегічне планування на всіх рівнях управління – від державного до місцевого – можливо лише за умови того, що воно враховує і включає в себе стратегічні плани, якщо не всіх господарюючих суб'єктів, то хоча б тих, які відіграють найбільш істотну роль в соціально-економічному розвитку даних територій [2].

Друга проблема в тому, що, формально поширивши регулятивне «поле» на всю вертикаль стратегічного планування, законодавець не зміг забезпечити її достатню збалансованість. Найбільша деталізація норм законопроектів так і залишилася за державним рівнем управління. Стратегування в регіональній ланці управління представлено в проектах з певними прогалинами, а звернення до рівня адміністративного управління на мезорівні, швидше за все, на даній момент має просто ритуальний і «опціональний» характер. По суті, законопроекти в цьому сенсі як би являють собою піраміду, повернену вгору основою. Виправити ситуацію можливо, але не тільки шляхом більш детальної проробки в майбутньому законі процедур і системи документів на різних рівнях управління, а й за рахунок відображення в документі принципової специфіки самого процесу стратегічного планування на мезорівні. Тим часом стратегічне планування як функція публічної влади почалося в країні в 1990-і рр. саме з ланки управління на мезорівні [5]. Однак практика показала, що ефективно працюючих стратегічних документів виявилось мало. Які проблеми характеризували ці пілотні документи щодо територіального стратегічного планування?

По-перше, правовий статус стратегій не був чітко визначений, в результаті чого стратегії не були документами, обов'язковими до виконання. Вони так і залишилися розробками інформаційно-аналітичного та – в окремих випадках-прогнозного характеру. Стратегії могли лише служити основою для розробки відповідних програм, що дозволяють ставити і досягати довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку територій.

По-друге, мезорівневі стратегії навіть в межах однієї території методично різнилися і практично не співвідносилися по глибині планування, по колу об'єктів планування і використовуваних показників тощо. Крім того, подібна ситуація не дозволяла забезпечити повну узгодженість мезорівневих стратегій з програмно-концептуальними документами щодо соціально-економічного розвитку суб'єктів [1].

У нинішніх умовах стратегічному плануванню в системі місцевого самоврядування необхідно вийти на якісно новий рівень, перш за все, з точки зору чіткого адміністративно-правового позиціонування подібних планів в системі керівних документів управління на мезорівні. Це також рівень сталої ресурсної та інституційної забезпеченості, узгодженості з усією сукупністю документів стратегічного планування, які так чи інакше зачіпають розвиток даного територіального утворення. Можна сказати, що в даній час повномасштабне утвердження практики стратегування в мезорівневі ланці є необхідним доданком об'єктивного процесу децентралізації адміністративного управління поряд з децентралізацією повноважень і забезпечує реалізацію цих повноважень економічними ресурсами [6].

На наш погляд, проблеми практичного запуску стратегічного планування на регіональному і головним чином на місцевому рівнях мають системний характер. Відповідно, без подолання всього комплексу економічних, адміністративно-правових та інституційних перешкод до

соціально-економічного стратегування на мезорівні, ця ланка стратегічного планування не зможе знайти достатньої результативності, навіть за умови стабілізації і поліпшення соціально-економічної ситуації в країні.

Це пов'язано і з тим, що на мезорівні позитивні очікування від реалізації системи стратегічного планування поки нашттовхуються на ряд обмежень. Головні з них – ресурсні, бюджетні обмежувачі [4]. Модель стратегічного планування доречна і продуктивна тільки тоді, коли переважне місце в управлінні соціально-економічним розвитком території займають саме стратегії розвитку. Якщо це управління (як це має місце сьогодні в більшості адміністративних одиниць України) переважно будується на «гіпотезі елементарного виживання», всяке стратегічне планування є не тільки не продуктивним, але і обтяжливим.

Очевидно, що без якихось резервних фінансових джерел (фондів) в більшості адміністративних утворень стратегічне планування просто не реалізується: інакше стратегічний план доведеться піддавати постійним коригуванням, особливо по його інвестиційним параметрам, а такий план, по суті, вже не являє собою документ «робочого» характеру [10].

Існує ще одна особливість, яка характеризує специфіку стратегічного планування на мезорівні управління. Як відомо, місцеве самоврядування за своєю соціальною і правовою природою являє собою якийсь симбіоз публічної влади і громадянського суспільства. Чим «нижче» опускається практика стратегічного планування, тим більше воно стикається з повсякденними потребами українських громадян і тим більшою мірою ефективність цього планування стає залежною від того, наскільки ці потреби безпосередньо проєктуються на прийняті планові документи. Більш того, ми глибоко переконані, що стратегічний план всякої місцевої освіти обов'язково повинен включати в себе спеціальний розділ, присвячений довготривалій програмі дій з розвитку засад громадянського суспільства і всіх форм безпосереднього народовладдя, в тому числі при вирішенні стратегічних питань соціально-економічного розвитку територій [13].

Доводиться визнати, що існуючі законопроекти у своєму універсалізмі нічого не говорять про цю особливість стратегічного планування на мезорівні адміністрування. Формально в законопроектах є вказівка на необхідність створення умов, що забезпечують залучення громадян і господарюючих суб'єктів в процес стратегічного планування. Але які ці умови, через які інститути і практичні механізми має реалізовуватися ця участь і, головне, в чому саме полягають відповідні особливості на мезорівні адміністрування, де це залучення часто грає вирішальну роль, законопроекти, на жаль, замовчують [3].

Звичайно, сучасне місцеве самоврядування, займаючи важливе місце в системі публічного адміністрування, публічних фінансів і публічної власності, не може функціонувати поза регулятивними положеннями, установленими державним законодавцем, у тому числі за процедурами стратегічного планування. Однак в практиці місцевого розвитку ці регулятивні положення повинні не відтиснути, а природним чином як би обрамляти визначені законом форми громадської ініціативи в сфері організації та функціонування місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. На нашу думку, відсутність відповідних позицій в законопроектах по стратегічному плануванню не можна пояснити не чим іншим, як загальним трендом явного одержавлення нашого місцевого самоврядування. Подібне одержавлення-вкрай складний економічний і соціально-політичний феномен, що має різноманітну природу і форми прояву [1].

Зокрема, одержавлення «де-юре» впливає з поглядів так званої державної теорії місцевого самоврядування, коли встановлені законом регулятивні рамки щодо місцевого самоврядування є надлишковими; коли вони вже

не стимулюють, а сковують (наприклад, через мінімум дозволених повноважень та інструментів прямого народовладдя) ініціативу і можливості місцевих громад щодо вирішення економічних, соціальних та інших проблем відповідних територій. По суті, в цьому випадку правове регулювання місцевого самоврядування як би пригнічує в ньому засади громадянського суспільства.

Одержавлення «де-факто» має місце, коли формально встановлені законом широкі можливості адміністративних одиниць на ділі багато в чому є профанацією внаслідок того, що в більшості випадків місцева влада виявляється економічно незабезпеченою, залежною від допомоги з державних бюджетів. Цілком природно те, що в цих умовах керівники місцевої влади у своїй діяльності більшою мірою (що переконливо показує українська практика) орієнтуються не на думку «знизу», а на позицію вищих органів державної влади [5].

Ми вважаємо, що реальне місцеве адміністрування характеризується, зокрема тим, що в практиці його повсякденної діяльності наявна і практично реалізується чітка правова фіксація кола питань розвитку місцевої освіти, вирішення яких забезпечується тільки прямим волевиявленням громадян через ту чи іншу форму безпосередньої демократії. Іншою важливою ознакою виступає те, що в діяльності органів місцевого самоврядування забезпечується активна, свідомо участь громадян в громадському самоуправлінні; отримують чітку правову базу розуміння ініціативи та відповідальності громадян як членів громади за соціально-економічний стан та розвиток території.

Але головне, що стримує розвиток засад громадянського суспільства в діяльності українського місцевого самоврядування, – малозначність ролі самого населення в практичному здійсненні і контролі цієї діяльності.

На нашу думку, посилення значення мезорівневої ланки управління у вирішенні пріоритетних господарських та соціальних завдань країни на основі методів стратегічного планування потребує ширшого використання безпосередніх форм власності, постійного підвищення активності та відповідальності громадян за сталий соціальний та економічний розвиток територій. Це, в свою чергу, передбачає не тільки формальну фіксацію у законодавстві можливих форм «безпосереднього здійснення населенням місцевого самоврядування» і «участі населення в здійсненні місцевого самоврядування», а й системи заходів щодо стимулювання максимально широкого використання цих демократичних процедур в повсякденній практиці управління на мезорівні. Таке стимулювання представляється необхідним, особливо з урахуванням того, що населення більшості регіонів країни не має довготривало сформованих традицій та громадського менталітету, що передбачає як щось само собою зрозуміле постійну участь (у тому числі фінансову – через механізм самооподаткування громадян) у вирішенні практичних питань розвитку свого поселення та території.

**Висновки:** Сказане дозволяє зробити ряд висновків, що стосуються адміністративно-правового утвердження практики стратегічного планування в системі українського місцевого самоврядування. Перш за все, необхідно подолати економічну безпорадність українських органів місцевої влади, яка на даний момент виступає чи не домінуючим фактором, дестимулюючим участь населення в різних прямих формах народовладдя на місцях. Далі, законодавчо закріплені форми безпосереднього народовладдя на місцях (сходи і збори громадян, місцеві референдуми та ін.) повинні бути не просто постульовані. Державні закони і нормативні акти адміністративних утворень повинні чітко вказувати на широке коло питань, при вирішенні яких використання цих форм народовладдя має вважатися обов'язковим. У цей список повинні увійти питання стратегування розвитку адміністративних утворень, розвитку господарських і земельних відносин, укладення найбільш важливих угод у сфері державно-приватного партнерства

та ін. Необхідно також, на наш погляд, включення в критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого управління і показників їх роботи з місцевими спільнотами в соціально-економічній сфері з використанням різних форм прямого народовладдя.

Резюмуючи, слід зазначити необхідність створення державної стратегії розвитку місцевого самоврядування в Україні на середньостроковий період. Йдеться про стратегію, яка б не просто усувала ті недоліки, які були допущені на початковій стадії реформи децентралізації, а й інтегрувала б цілі та напрямки цієї реформи в русло за-

гальнодержавних стратегічних пріоритетів, забезпечувала органічне включення мезорівневої ланки управління у вертикаль стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни та її територій. На основі цієї стратегії, вважаємо ми, стане можливою розробка повної нової редакції ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Ця редакція, зокрема, повинна містити в собі спеціальну главу, що регулює всі необхідні передумови і механізми участі мезорівневої ланки управління – у всій різноманітності його складових – в реалізації адміністративно-правових можливостей і переваг стратегічного планування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Брайсон Дж. Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій / пер. з англ. А. Кам'янець. Львів : Літопис, 2004. 352 с.
2. Вакулєнко В. М., Мамонова В. В., Шаров Ю. П. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях: навч. посібник. Ужгород : Патент, 2004. 198 с.
3. Дробенко Г. О., Брусак Р. Л., Свірський Ю. І. Стратегічне планування розвитку територіальних громад. Львів : Сполом, 2001. 118 с.
4. Запровадження стратегічного планування в Україні: збірка документів і матеріалів / Укл. В.Тертичка. Київ : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. 401 с.
5. Нудельман В., Санжаровський І. Розробка Стратегії розвитку територіальної громади: загальні засади методики / Київ. Центр Ін-ту Схід-Захід. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.
6. Розробка та реалізація Стратегії розвитку територіальних громад: вітчизняний досвід / за ред. С. Максименка та ін. Київ : Вид-во «Дата Банк Україна», 2002. 232 с.
7. Стратегії розвитку України: теорії і практика/ за заг. ред. О. С. Власюка. Київ : НІСД, 2002. 864 с.
8. Тертичка В. Планування як стратегічний ресурс аналізу державної політики. *Вісн. Нац. академії держ. управління при Президенті України*. 2004. № 1. С. 47-56.
9. Сазонов В. Е. Государственно-частное партнёрство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права РУДН. Москва, 2012. 492 с.
10. DiNapoli T. P. Local government management guide: strategic planning. *Office of The New York State Comptroller (Division of Local Government and School Accountability)*. 2003. P. 13-14.
11. Inomata T. Strategic Planning in The United Nations System *Joint Inspection Unit, United Nations*. Geneva : United Nations, 2012. XI. P. 4.
12. Bryson J. M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement Third Edition. San Francisco : John Wiley & Sons, 2004. XXVI. 430 p.
13. Milanovic M. Strategic Planning Manual Sarajevo : The United Nations Development Programme (UNDP) in Bosnia and Herzegovina, 2010. 51 p.